

我国税收流失问题分析

刘时阳 厦门大学经济学院

【摘要】在经济全球化进程中,“税收流失”这一由来已久的现象再一次以全新的面孔出现在人们面前,成为社会各界普遍关注的焦点,也是困扰我国政府的难点。本文根据我国税收流失的现状,分析了其原因,并对治理对策进行了探讨。

【关键词】税收 流失 问题

随着改革开放和经济全球化的发展,中国税收流失问题愈发严重,据国内某些学者估测,由于偷税、漏税、骗税、越权减免和任意减免、税务人员同犯罪分子同流合污等现象的存在,即使按比较保守的估计,我国每年的税收流失额也在 2000 亿元以上。税收流失影响了我国的财政收入,弱化了税收宏观调控功能和资源的有效配置,延缓了经济发展和西部大开发,加剧了收入分配的不公。因此,研究税收流失问题对我国经济发展、财政收入以及加速西部大开发战略和提高人民生活水平都具有十分重要意义。

一、我国税收流失的现状

1. 偷、逃、骗、避、抗、欠税现象突出。第一,偷、逃税是税收流失的最大方式。我国的偷、逃税面相当广,虽然近年来曝光了不少偷、逃税的大案要案,但偷、逃税现象仍然屡禁不止。第二,骗税主要是骗取出口退税,与出口退税制度有着密切联系。近年来骗税现象有抬头趋势,已从高价值、高税率的产品发展到普通产品,骗税人员从少数出口企业发展到专业骗税团伙,骗税手段也向智能化方向发展,每年国家因被騙出口退税的损失是巨大的。第三,避税主要是外资企业通过将资金转移、费用转移、成本转移、利润转移等避税手段达到推迟进入获利年度不交或少交所得税。第四,抗税作为我国税收征纳矛盾的现实表现,主要发生在城乡个体户和私营企业主中,如一些土法炼油、个体采矿等行业。第五,近年来,企业拖欠国家税款现象居高不下,日趋严重,每年年末欠税金额均在 500 亿元以上。从税种分布看,欠税主要集中在“两税”上。

2. 税式支出滥用。长期以来,我国出台的一系列税收优惠政策,一方面促进了经济和各项事业发展,另一方面也使税基变窄,宏观税负趋于下降。据估计,全国每年减免税达 1000 亿元,有的地方的减免税额占地方财政收入的 10% 以上。近年来的减免税又呈现出两个明显的特征:一是政策性减免税越来越多,税基受到严重侵蚀;二是各地对扶持性和困难性减免的审批尺度不一,操作上随意性很大。

3. 以费挤税膨胀。由于经济体制改革正在进行中,应有的分配制度不健全,各地方和部门为了局部利益,千方百计截留国家税收,对企业搞“包税”或变相“包税”,再通过其他途径转化为制度外收入,并人为使收费刚性大于收税刚性,费挤税,费占税,导致财政分配中非税收入大于税收收入。过多过滥的收费,加重了企业、个人负担,使税源减少,使纳税人的纳税积极性受到打击,造成税收大量流失。

4. 大量隐形收入和地下经济存在。随着经济形势的发展,税费负担的增加和政府管制能力的不足,加之法制、法规的建设不够健全,给隐形收入与地下经济大开方便之门,走私贩私、无证经营、制假售假、色情贩毒、现金交易等活动,偷、逃国家大量税收,造成了巨大的税收“真空”。

二、我国税收流失的原因

1. 公民的依法纳税意识淡薄。税收是政府筹措财政收入满足社会公共需要的主要手段。纳税是公民的法定义务,但在市场经济条件下,纳税人作为独立的市场利益主体,追求自身利益最大化是其本性,而尽可能地不缴税或少缴税,以减轻税收负担正是这种本性的体现,只要偷、逃税的利益大于偷逃税的成本,就会有纳税人铤而走险。

2. 现行税收制度不合理。1994 年的税制改革虽然取得了很大成功,但随着经济的快速增长,特别是入世后市场格局发生了很大变化,致使税收结构变化滞后于所有制结构、生产结构和收入分配结构的变化,税制理论与实践错位,导致巨额税款流失。如增值税税制设计明显已不适应目前我国社会发展水平;内外资企业实行两套所得税,为企业逃避税收监管提供了制度“空间”。此外,税制设计跟不上经济结构、税源结构不断变化的新形势,出现所谓税收“真空”。如在面临企业改制、产权转移以及生产经营方式转变的新情况下,部分纳税人利用税制设计的缺陷和税收政策及管理的相对滞后,大肆偷逃国家税收。有些企业利用网上交易偷逃税款就是一例。

3. 税收征管不力。首先,某些征管制度过于简约、粗放,给实际操作带来难度,如现行税款缴付制度,以纳税人自行申报缴纳为主,但是税务机关如何监控纳税主体的经济行为,如何保证纳税人申报的真实性却没有相应的制度与之配套。其次,征管人员素质不能完全适应新时期税收工作的要求。突出反映在“单一型”人才较多,既懂税法又懂财会和计算机技术的“复合型”人才较少。少数税务人员为了追求自身利益,以权谋私导致税收流失。最后,征管手段和技术相对落后,使税务管理效率低下,跟不上时代发展的要求。虽然现在税务系统已开始推行税收信息化管理,但尚不能充分有效地发挥税源监控、堵塞漏洞的作用,而且还未能与工商、海关、银行和企业进行联网,制约了预防税收流失功能的发挥。电子商务的出现,使得针对有形产品而制定的以属地为基础的现行税法显得力不从心,因为电子商务具有无国界性、超领土化以及数字化等特点,造成税务部门难以追踪稽核,而加密技术的运用又使本已无形化的产品和账目更加隐蔽。

4. 财政收入体系本身存在的缺陷,间接地导致了税收的流失。目前,中国的财政收入体系事实上由预算内收入、预算外收入以及体制外收入(各种摊派和非正规收费)组成。虽然每年预算外资金计算的口径有所变动,但数额巨大的预算外收入对税收收入的冲击则是不争的事实。还有一些单位和部门通过摊派、集资、收费等形式获得的体制外收入,它同预算外收入一样也对税基形成侵蚀,导致税收流失。在局部利益的驱使下,易诱发地方、部门保护主义,出现重费轻税、“藏富于民”和越权减免税等现象。地方政府受地方利益的驱使造成的税收流失较之纳税人受自身利益最大化驱使造成的税收流失危害更甚,它以政府的名义,体现的是局部利益而非个人利益,使检查、处罚的难度更大,而得利者往往心安理得,没有违法的自责心理,而且其涉及的面往往很广、金额很大。

三、治理我国税收流失的对策

1. 加强税法宣传,树立公民正确的税收理念。树立公民正确的税收理念,是治理税收流失的基本前提。首先,应充分利用电视、广播、报刊、宣传海报、网络等媒介,向社会传播正确的税收理念,使公民在潜移默化中逐渐接受并形成一种自然而然的观念。除了通过媒体,各级税务机关还可以开展各种免费税务咨询方式,如电话咨询、传真服务、网页查询等;也可以在办税大厅甚至在一些公共场所如大型商场、车站放置一些免费的税收宣传资料,将新出台的各种政策法规及时地传递到

纳税人手中。其次,税收宣传要有针对性,注重宣传实效。最后,税收宣传是一项长期的工作,具有持久性,应持续、稳定、系统地开展下去,而不能仅局限于一年一度的税收宣传月。税收宣传要达到“为税收工作创造良好环境”的实效,而不是搞华而不实的“花架子”,只有取得了实实在在的效果,税收宣传才有意义。

2. 进一步完善现行税制,稳步推进税制改革。完善和规范增值税,扩大其征收范围,全面监控增值税专用发票,逐步扩大其防伪税控系统的应用范围;扩大消费税的征税范围,将一些高档滋补、保健药品和一些奢侈性的高档消费行为如高尔夫球、游艺项目等列入消费税税目,调整消费税的税负结构,调高白酒、啤酒和含铅汽油的税率,适当降低非奢侈消费品如摩托车、小汽车、化妆品的税率,提高消费税总体收入水平,增强其调节功能,为增值税转型提供税收收入方面的支持;完善个人所得税制,调整个人所得税税率,对工薪所得适当降低税率,对劳动报酬等隐蔽性较强的附加性收入提高税率,加强对高收入行业和高收入者的控管,强化收入申报管理,消除个人收入来源隐性化的做法;完善税收优惠,压缩目前太多太滥的税收优惠减免,改变目前根据纳税人经济成分、性质、组织结构不同而给予不同的税收优惠减免的做法,全面实行国民待遇原则,创造一个公平的市场竞争环境;统一内外资企业所得税,将目前实行的内、外资两种企业所得税合并改革为法人所得税或公司所得税,统一税率,统一税基及计算标准,统一税收优惠,公平税负;改革个人所得税,实行综合和分类相结合的个人所得税制,适当提高扣除标准,应考虑住房、养老保险、教育和赡养人口费用的扣除,并适当照顾弱势群体,建立个人收入应税申报制度;改革农业税,全面取消农业特产税,适时开征社会保障税、遗产与赠与税、物业税,适当降低流转税与所得税的税率档次,简化税制结构,等。

3. 加强税收征管体系的建设,加大对偷逃骗税的处罚力度。首先,要抓好税源的监控和管理,税务部门应加强与工商部门的配合,定期或根据需要从工商部门了解登记注册、核发营业执照的情况,以核实纳税人是否依法办理了税务登记。同时,逐步建立统一的纳税人登记号码制度,并用计算机与工商、海关、银行、企业等进行联网,实现信息资源共享,最大限度地减少税收监控的死角和盲区,减少税收流失。其次,强化税务稽查,提高稽查水平。建立和健全税务稽查工作中选案、检查、审理和处罚四个环节相互分离又相互制约的稽查制度,以在稽查人

员之间形成权力制衡机制,防止贪污腐败现象。培养一批专家型的税务稽查人员,改善稽查装备,提高稽查办案人员的稽核能力。加大稽查频率,增大偷漏税被发现的概率。第三,加快计算机应用步伐,建立完备的网络监控系统,实行信息化管理。加快网络建设,尽快在税务机关内部实现数据资源的共享,加快各类税收软件的开发,建立全国性的国际商情网络与信息情报中心,为反避税工作提供信息和依据。第四,加大对各类涉税违法行为的处罚力度,增强税法的威慑力。同时,也要杜绝滥用处罚权现象的发生。第五,提高税务人员的综合素质,完善激励约束机制,激励税务人员依法征税、文明服务,严肃查处以税谋私的行为,加大税务人员违规风险和机会成本,堵塞税收流失的内部漏洞。

4. 规范政府收入形式,加快进行清费立税改革,增强政府收支的透明度。统一政府财政,清理和整顿预算外收入和体制外收入,将体现政府职能的部分纳入预算管理;积极推进规范政府收费的改革,对于地方政府的收费,该归并为税收的实行费改税,不能归并为税收的,严格按照政府的收费制度,该留的留,该取缔的坚决取缔,消除目前各种收费对税基的侵蚀,切实减少税收流失。

综上所述,税收流失困扰着税收,也威胁着税收。税收流失的治理已成为世界性难题,并为社会各界所广泛关注。然而,无论是从深度还是广度上,对它的研究目前还比较薄弱。特别是在中国,由于对其研究起步较晚,且大多数是由税务实际部门的工作人员从自身的工作实践中进行经验总结,其探讨的理论性、系统性和科学性还有待于进一步完善,所提出的治理措施也在全面性、针对性和实用性上有一定的不足。因此,从理论和实践的结合上就这一问题展开深入研究,既是加强中国在这一领域学术研究的需要,也是指导治理税收流失实践的需要,更是落实依法治税、从严治队、规范管理、堵塞漏洞、惩治腐败、清缴欠税、提高税收征管水平的需要。税收流失的治理是一项涉及到全方面、需要从一点一滴做起的庞大、系统的工程,任重道远,各级领导和税务部门应积极地去发现、解决问题,逐步改善中国税收流失严重的状况,开创中国税收工作的新纪元。

参考文献:

- [1] 王娜. 我国税收流失的根源探究 [J]. 商业经济, 2004, 10.
- [2] 朱文军. 对综合治税的几点思考 [J]. 税务研究, 2004, 2.

(上接 15 页)与 E^{PPP} 的偏差 $= (E_t - E_t^{PPP}) / E_t^{PPP}$, 反映了实际汇率与 PPP 理论所预计出的均衡汇率水平的偏离程度。

显然,从表中我们可以发现,人民币于 1993 年被高估,这主要是因为当时我国实行的是双重外汇管理机制。1994 年 1 月开始汇率机制改革,建立有管理的浮动汇率制度,此后,人民币被严重低估。当时,中国已经开始同时使用官方汇率和外汇报价,与 1993 年 12 月 31 日的汇率值 RMB5.80/US 相比,人民币官方汇率跌至 RMB8.70/US。短暂的调整之后,1995 至 1999 年人民币又处于高估状态了。然而,从 2000 年开始,人民币却一直被低估。在很大程度上,这是由于中国经济的持续高速增长和外汇储备数额急剧扩大。近年来,人民币面临着极大的升值压力,特别是来自美元和日元。

该表显示,由百分之 2.85,这也与实际情况证实,在 2007 年被高估人民币。正是在这一年,人民币汇率升值在很大程度上是相对于美元。

五、总结

自 1994 年以来,我国已采取了一系列措施来改革和完善人民币汇率制度,以稳定宏观经济。官方和市场汇率的统一,是完善人民币可兑换机制的重要一步,有管理的浮动汇率机制逐步建立。在本文中,我们

首先检验了 PPP 理论在中国的可适用性,以在 1993 年至 2008 年的月数据为基础进行实证分析。然后,我们根据 PPP 理论计算的人民币的均衡汇率。通过与实际汇率进行比较,可以发现,人民币经历了先低估,后高估的变化过程。

然而,由于 PPP 理论的假设过于完美,其实际价值相应会下降,特别是对那些较不发达的经济环境。此外,PPP 理论不考虑基本因素的频繁和剧烈的变化,由此推导出的人民币失调程度可能加大,甚至得到误导性的结论。因此,面对现实中的具体问题,我们必须保持更谨慎的态度,顾及更多相关变量,以求得到最合理的结果。

参考文献:

- [1] W. L. Chou 和 Y. C. Shi:《人民币均衡汇率》,《比较经济学》1998 年第 26 期, p165 - 177.
- [2] Jeff Madura《国际公司财务》(第 8 版),第 8 章, p236 - 247.
- [3] Edwards, Sedastian:《发展中国家的汇率失调》,约翰霍普金斯大学出版社,1988 年.
- [4] Ruey S. Tsay:《金融时间序列分析》(第二版),第 8 章, p375 - 390.